

Enquête sur la base de calcul de la quote-part d'excédents obligatoire (*legal quote*)

**Rapport du 23 novembre 2007 de la Commission de gestion
du Conseil national**

Avis du Conseil fédéral

du 7 mars 2008

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Vous trouverez ci-joint notre avis sur le rapport du 23 novembre 2007 de la Commission de gestion du Conseil national concernant l'enquête sur la base de calcul de la quote-part d'excédents obligatoire (*legal quote*).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

7 mars 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Avis

1 Situation initiale

Dans le cadre de son contrôle de suivi de la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle, le groupe de travail Répartition des excédents LPP de la CdG-N s'est intéressé à la base de calcul de la quote-part d'excédents obligatoire auprès des sociétés d'assurance sur la vie. A l'occasion de ce contrôle de suivi, la CdG-N a procédé à plusieurs auditions, notamment de représentants de l'autorité de surveillance compétente, l'Office fédéral des assurances privées OFAP. Le 23 novembre 2007, la CdG-N a publié son rapport relatif à l'enquête sur la base de calcul de la quote-part d'excédents (*legal quote*) et souhaité que le Conseil fédéral rende son avis jusqu'au 15 mars 2008 sur les constatations, les conclusions et la recommandation formulées dans le rapport.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral prend position comme suit sur les constatations, les conclusions et la recommandation contenues dans le rapport précité de la CdG-N:

2.1 Concernant les constatations

Le Conseil fédéral est en principe d'accord avec les constatations faites dans le rapport, à l'exception toutefois de la remarque finale émise dans la constatation 2. Il y est dit que la marge de manœuvre législative a été exploitée au maximum au profit des assureurs preneurs de risque. Le Conseil fédéral est de l'avis qu'au contraire la marge de manœuvre accordée par la loi n'a pas été épuisée unilatéralement au profit des assureurs.

Contrairement à d'autres proposant des solutions de prévoyance, les entreprises d'assurance offrent sur le marché de la prévoyance des produits avec des garanties. La législation de surveillance des assurances astreint les assureurs à mettre à disposition du capital de solvabilité dans la mesure des risques assumés contractuellement et à couvrir en permanence l'intégralité des prétentions des assurés par ce que l'on appelle la fortune liée. Le système de la quote-part minimum doit par conséquent être aménagé de façon à ce que, d'une part, les assurés bénéficient d'attributions d'excédents aussi élevées que possible. Mais il faut aussi, d'autre part, garantir que les entreprises d'assurance puissent continuer à développer le capital de solvabilité exigé par la loi et à lui faire produire des intérêts.

Le fait que les affaires en prévoyance professionnelle ne sont pas immodérément attractives dans les conditions qui règnent est montré par la diminution du nombre d'entreprises d'assurance actives dans ce secteur. En 1985, année de l'introduction de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, la totalité des 22 entreprises d'assurance sur la vie alors actives en Suisse offraient les produits de la prévoyance professionnelle. En 2007, 25 entreprises d'assurance sur la vie étaient actives sur le marché suisse. De ces 25 entreprises, seules 12 exploitent encore les affaires de la prévoyance professionnelle. Pour deux des douze assureurs-vie les affaires LPP se

trouvent en outre en «Run off», ce qui signifie que les entreprises ne concluent plus de nouveaux contrats et ne font plus que remplir les engagements découlant du portefeuille d'assurés. Une autre entreprise se limite à la couverture de risques de décès et d'invalidité.

Aussi bien des fusions que des transferts de portefeuilles ont conduit au recul du nombre des intervenants. Il est également significatif que l'Office fédéral des assurances privées en tant qu'autorité de surveillance compétente n'ait pu délivrer une autorisation d'exploiter ces affaires à aucun nouveau requérant depuis 1985.

2.2 Concernant les conclusions

Le Conseil fédéral est en principe d'accord avec les conclusions émises dans le rapport de la CdG-N. Il relève toutefois dans ce contexte que la transposition de la loi sur la surveillance des assurances dans le domaine de la publicité relative aux comptes d'exploitation dans la prévoyance professionnelle n'a été critiquée ni par les institutions de prévoyance et les assurés, ni par les autorités de surveillance LPP.

2.3 Concernant la recommandation

La CdG-N recommande au Conseil fédéral de préciser dans l'art. 147, al. 3 de l'ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance (OS) les critères qui permettent à l'autorité de surveillance de déroger aux al. 1 (principe de calcul basé sur l'ensemble des produits) et 2 (principe de calcul basé sur le résultat).

Le Conseil fédéral considère que les dispositions de l'ordonnance sur la surveillance concernant le calcul de la quote-part de distribution basé sur les produits et le calcul basé sur le résultat constituent une réglementation suffisamment dense et que des normes plus détaillées n'améliorent pas la protection des assurés. La marge de manoeuvre dont il est question à l'art. 147, al. 3 OS a pour but de permettre à l'autorité de surveillance d'intervenir dans l'intérêt des assurés dans des cas individuels. Cela est prévu pour le cas dans lequel sur un marché ou dans une entreprise des situations particulières surviennent qui ne sont pas encore prévisibles actuellement et qui ne se prêtent dès lors pas à une réglementation dans l'ordonnance. La marge de manoeuvre doit être utilisée par l'autorité de surveillance dans les limites du droit constitutionnel.

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions, le 1^{er} avril 2004, l'autorité de surveillance n'a encore jamais fait usage de cette réglementation d'exception. Seule une expérience de longue durée avec le système de la quote-part minimum peut montrer si, sur la base de l'art. 147, al. 3 OS, une pratique de l'autorité de surveillance se développe qui permette une réglementation au niveau de l'ordonnance. Au stade actuel, une réglementation plus étendue serait susceptible de restreindre la marge de manoeuvre de l'autorité de surveillance éventuellement nécessaire dans certaines situations. Cela ne serait pas dans l'intérêt des assurés.

Comme le Conseil fédéral l'a déjà déclaré dans ses réponses à diverses interventions parlementaires (Motion Noser 05.3634, Motion Groupe socialiste 06.3721, Interpellation Groupe socialiste 07.3695), il considère qu'une modification du système actuel de la quote-part minimum de distribution, que ce soit dans le sens d'un assou-

plissement ou dans celui d'un renforcement, n'est pas défendable aussi longtemps que les effets de la réglementation actuelle n'ont pas été analysés faute d'expérience et qu'il n'est pas possible de déterminer d'éventuelles potentialités d'amélioration.

Le Conseil fédéral est conscient que les fonds de la prévoyance professionnelle constituent des actifs particulièrement dignes de protection. C'est pourquoi l'autorité de surveillance examine de manière constante les possibilités d'optimisation du système actuel. La dernière adaptation de la «Directive concernant la Comptabilité PP de la Prévoyance professionnelle» du 1^{er} février 2007 a été publiée le 12 décembre 2007. Le Conseil fédéral continuera à suivre la situation avec attention et procédera, si nécessaire, aux adaptations correspondantes.